



Operação *Unified Assistance*: A Transição do Controle da Assistência Humanitária após o Tsunami

Tenente-Coronel James Daniel, Exército dos EUA

Em dezembro de 2004, um incrível tsunami atingiu a Tailândia, Sri Lanka e Sumatra, destruindo cidades, vilas, portos, pontes e estradas e matando mais de 200.000 pessoas. O desastre deixou centenas de milhares de pessoas desabrigadas e sem alimentação adequada. Baseado nas solicitações multinacionais para assistência, o Presidente dos EUA, George W. Bush, determinou que o Comando do Pacífico do Exército dos EUA desencadeasse a Operação *Unified Assistance* para proporcionar ajuda às vítimas empregando a Força de Apoio Conjunto 536.

Dotada de uma capacidade inigualável de mover rapidamente suprimentos humanitários por meio de transporte estratégico e tático, a Força de Apoio Conjunto organizou e coordenou os meios das forças conjuntas para avaliar as necessidades e levar a assistência humanitária aonde fosse necessária. Os grupos de apoio conjunto desempenharam os papéis de centros das operações civil-militares para cada um dos países afetados, melhorando a entrega tática da assistência oferecida pela Força de Apoio Conjunto. Ao trabalhar estreitamente com as autoridades dos países afetados, as embaixadas dos EUA, o quartel-general da Força de Apoio Conjunto e os grupos de apoio conjunto asseguraram que a assistência satisfizesse as necessidades específicas de cada país.

A Publicação Combinada 3-07 (*Joint Publication — JP*), Tática, Técnicas e Procedimentos Combinados para Operações Militares de Não Guerra estabelece que as Forças Armadas dos EUA realizem três tipos de operações de assistência humanitária: as que as Nações Unidas coordenam, as que os EUA operam unilateralmente e as que os EUA realizam em conjunto com outras forças multinacionais.¹ A Operação *Unified Assistance* foi executada com outras forças multinacionais sob um plano flexível de comando e controle (C2). A experiência da Força de Apoio Conjunto mostra que o planejamento de transição é um procedimento complexo, mas a doutrina combinada existente proporciona uma estrutura suficiente para começar o processo.

O Tenente-Coronel James Daniel foi o planejador de fogos combinados no Quartel-General da Força Combinada Permanente do Comando do Pacífico, em Pearl Harbor, Havai. Atualmente serve na 101ª Divisão Aerotransportada (Assalto Aéreo) no Iraque. Possui os títulos de Mestre pela Louisiana State University e pela King's College of London. Também possui o curso de Comando e Estado-Maior dos EUA e o de Comando e Estado-Maior Combinado do Reino Unido. Exerceu várias funções de comando e estado-maior no território continental dos EUA, Havai, Europa e Oriente Médio.



Trabalhadores de auxílio humanitário do Sri Lanka desembarcam sacos de legumes de um helicóptero HH-60 Pavehawk do 33º Esquadrão de Resgate, Base Aérea Kadena, Japão. (2005)

Trabalhando com Outros

O processo de aprendizagem era quase instantâneo para a Força de Apoio Conjunto quando trabalhou com a população. Os planejadores norte-americanos executam muito bem suas tarefas no ambiente familiar do planejamento militar, no entanto cada um exige uma grande disponibilidade de esforços sumamente diferentes para a recuperação posterior aos desastres e os estados-maiores têm de se adaptar para obterem êxito. O desenvolvimento de um plano de transição eficaz exige a participação de representantes da Comunidade de Auxílio Humanitário e das nações participantes.² Delegar as tarefas a essas pessoas é uma coisa, porém pedir sua participação por meio de um diálogo cortês e perspicaz, sem ser condescendente nem agressivo, é outra. Nada causará um transtorno mais rápido nas comunicações com os representantes das nações associadas ou do povo do que o emprego de gestos não respeitáveis, tais como apontar com o dedo em ristes ou perguntas diretas, de maneira grosseira por parte do estado-maior. Quanto melhor forem

tratados os funcionários de auxílio humanitário e oficiais de ligação estrangeiros, melhor será a aprendizagem da equipe de planejamento e melhor será o plano. Além disso, os representantes sentir-se-ão como donos do plano e participarão ativamente da sua execução. Nos ambientes onde há necessidade de um grande esforço para a recuperação pós-desastres, as organizações de auxílio humanitário e as nações participantes têm uma influência importante. Participam nas reuniões para ajudar, e não impedir, o processo. Devem ser tratadas como integrantes iguais da equipe de assistência humanitária.

A Força de Apoio Conjunto coordenou as operações civil-militares num Centro de Coordenação Conjunto formado pela equipe de Reforço e Planejamento Multinacional do Comando do Pacífico, pelos Oficiais de Ligação Estrangeiros e pelos planejadores da Comunidade de Auxílio Humanitário. Embora as nações participantes tivessem liberdade para executar as operações sozinhas, rapidamente perceberam a vantagem de coordenar suas atividades humanitárias com

o Centro de Coordenação Conjunto. De acordo com a Publicação Combinada 3-07.6, Tática, Técnicas e Procedimentos Combinados para Assistência Humanitária Estrangeira, o Centro de Coordenação Conjunto cumpriu as exigências doutrinárias no nível operacional do centro das operações civil-militares e as Forças de Apoio Combinadas serviram como centros das operações civil-militares.³ Os planejadores do Centro de Coordenação Conjunto delegaram os meios militares para coordenar e executar as tarefas da Comunidade de Assistência Humanitária no nível operacional.

O Planejamento para a Transição

Foi sumamente difícil planejar a transição do controle das Forças Armadas para as organizações civis, bem como determinar quando a assistência militar tornara-se suficiente e completa. A Publicação Combinada 3-57, Doutrina Conjunta de Assuntos Civis, estabelece que essa transição deva ocorrer quando “a missão tiver sido finalizada” ou quando ordenada pelo Presidente e Secretário de Defesa.⁴ No entanto, era extremamente difícil caracterizar o cumprimento da missão. A Força de Apoio Conjunto tinha que entender que as agências de auxílio humanitário e, especialmente as nações participantes não aderiram à estrutura de comando e controle empregada pelas Forças Armadas e que o êxito da Força de Apoio Conjunto seria realizado mediante a cooperação e coordenação entre os membros.

Devido ao ambiente de operações desconhecido, os planejadores militares ficaram confusos a respeito de quando transferir o controle dos esforços de auxílio humanitário das Forças Armadas para os civis. Embora a Publicação Combinada 3-07.6 estabeleça claramente a coordenação das relações, os conceitos de transição não esclareceram se até os Oficiais de Ligação Estrangeiros da Comunidade de Auxílio Humanitário deviam participar nas reuniões de planejamento.⁵ Devido às suas perspectivas serem diferentes das militares e porque a Comunidade de Assistência Humanitária continuaria a proporcionar ajuda depois de as Forças Armadas se retirarem, a participação dos Oficiais de Ligação Estrangeiros no processo de planejamento era fundamental. Também era importante o envolvimento dos representantes de assuntos civis e dos participantes da Comunidade

de Assistência Humanitária da Organização das Nações Unidas (ONU) e do Gabinete de Socorro para Desastres do Departamento de Estado dos EUA. Os representantes da ONU forneceram uma boa metodologia de transição. Os representantes da Comunidade de Assistência Humanitária ficaram impressionados pelo fato de estarmos desenvolvendo um plano de transição desde o início nas operações, pois nas vezes anteriores as Forças Armadas protelaram até o último momento. Havia dois passos no planejamento para a transição: a análise da missão e o desenvolvimento da linha-de-ação.

A análise da missão. Na realidade, a transição era uma operação contínua, a partir da assistência militar para um esforço internacional e depois para um esforço a longo prazo do país afetado. O representante da ONU enfatizou que a transição não seria transferida da bem-definida estrutura militar para uma bem-definida estrutura civil



Uma criança vítima do tsunami espera sua evacuação em um avião C-130 da Força Aérea dos EUA, em Banda Aceh, Indonésia. (Janeiro de 2005)

Departamento de Defesa

controlada centralmente. O mais provável seria a transferência da estrutura militar para as múltiplas organizações da Comunidade de Assistência Humanitária e os governos dos países afetados. A transição seria bastante diferente da transferência de responsabilidade em combate à qual os planejadores militares estão acostumados e não obedeceria ao processo descrito na Publicação Combinada 3-07.6.⁶ O planejador da ONU recomendou que os suprimentos armazenados fossem transferidos para outras organizações a fim de serem distribuídos (evitando desperdícios) e que as tarefas incompletas fossem identificadas e transferidas na transição.

Duas transições ocorreram, uma das Forças Armadas para as agências internacionais e outra das agências internacionais para as agências nacionais. Essas transferências não ocorreram em tempos específicos, mas em períodos de transição nos quais os assistentes de ajuda humanitária desempenharam missões simultâneas e superpostas nas suas áreas de operação.

Vários fatores afetaram enormemente o planejamento da Força de Apoio Conjunto. Como fora enfatizado repetidamente, as nações participantes dos esforços de socorro formaram uma força conjunta. Os participantes podiam executar operações independentes ou se retirar do esforço conjunto quando decidissem. A aprovação da transição pela nação afetada era essencial para evitar que a Força de Apoio Conjunto não se retirasse antes que a missão de socorro fosse cumprida. Finalmente, a missão da Força de Apoio Conjunto estava limitada à realização das operações essenciais para salvar vidas, não se estendendo aos projetos de reconstrução a longo prazo.

O próximo passo era identificar as tarefas especificadas e implícitas. No levantamento das tarefas implícitas os planejadores da Força de Apoio Conjunto se concentraram em diferenciar entre as tarefas operacionais e as táticas. A primeira pertencia à Força de Apoio Conjunto enquanto a segunda aos grupos de apoio conjunto de cada nação. Os planejadores entenderam que as três nações afetadas recuperar-se-iam do desastre em ritmos diferentes. Uma nação tinha uma melhor infra-estrutura antes da catástrofe e foi capaz de se recuperar mais rapidamente do que as duas outras, isso significava que os prazos de recuperação

seriam diferentes para todas as três nações. Por isso, a Força de Apoio Conjunto não determinou os passos específicos a serem seguidos.

Os planejadores também designaram o centro de gravidade da Força de Apoio Conjunto como o coordenador e sincronizador dos esforços em colaboração com as agências de assistência humanitária e das nações participantes. Uma outra preocupação de planejamento envolveu as ameaças à missão. O estado-maior identificou os perigos mais prováveis como a possibilidade de expansão gradual da missão (para reconstrução ou assistência a longo prazo) e o potencial para as percepções negativas públicas, locais, regionais ou globais. Por ser a Indonésia um país muçulmano, era provável que quanto mais tempo os integrantes das Forças Armadas dos EUA ficassem nesse país, pior seriam as percepções. De um modo geral, a Força de Apoio Conjunto formulou um plano convincente para realizar uma missão complexa que, aprovado pelo comando, exigiu a execução de esforços sobrepostos em três países simultaneamente, enquanto transferia gradualmente as operações para o controle civil.

O planejamento da linha-de-ação. Embora a análise da missão ocorresse sem problemas, a Força de Apoio Conjunto teve bastante dificuldade para seguir a doutrina combinada no planejamento das linhas-de-ação. Devido à ambigüidade da transição, os planejadores decidiram desenvolver apenas uma linha-de-ação — uma lista preliminar das tarefas que os grupos de apoio conjunto e outros elementos subordinados completariam ou delegariam a outras agências, enquanto a Força de Apoio Conjunto reduziria paulatinamente os seus esforços, até partir para outras missões. Entretanto, as diretrizes para a análise da missão do comandante da Força de Apoio Conjunto evitaram as exigências específicas e se referiram à transição como algo “gelatinoso”. Mesmo assim, a Força de Apoio Conjunto designou três fases de transição: avaliação, transição e desengajamento. A Publicação Combinada 3-07.6 recomenda a avaliação, observação e orientação para a transferência, a integração de apoio funcional e a entrega de responsabilidades.⁷ Finalmente, o Departamento de Estado, o Comando do Pacífico ou as nações afetadas determinariam quando a Força de Apoio Conjunto tivesse de se redobrar.

A definição da estrutura de comando e controle para a fase de transição dependia da nação afetada. A responsabilidade para as operações na Tailândia pôde ser transferida ao grupo combinado de assessores das Forças Armadas norte-americanas, permitindo que a Força de Apoio Conjunto desengajasse do país, o que não ocorreu no Sri Lanka nem na Indonésia. As operações continuadas nesses países ficaram sob

a responsabilidade dos seus adidos militares norte-americanos.

A identificação dos resultados desejados para a transição e, posteriormente, o desenvolvimento de um processo para medir o progresso da Força de Apoio Conjunto foram passos essenciais para determinar quando a transição tivesse de começar. A Publicação Combinada 3-07.6 recomenda o emprego de medidas de eficácia, mas essas não podem ser determinadas até que a lista dos resultados desejados seja formulada.⁸ Os comandantes da Força de Apoio Conjunto 536 não desenvolveram uma lista de resultados porque não queriam comprometer a força para alcançar os resultados que, no final, poderiam ser irrealistas ou excessivamente caros. Era difícil até determinar a mínima quantidade de água, alimentos ou abrigo. A Força de Apoio Conjunto ficou enredada em discussões, devido aos numerosos padrões e normas diferentes que podiam ser aplicados.

Foi particularmente difícil determinar as exigências de uma transição. Os representantes da Comunidade de Assistência Humanitária recomendaram o emprego dos Padrões para Desabrigados e Assentados do Comitê Internacional da Cruz Vermelha como resultados desejados para cada país. Baseada na opinião popular que as populações afetadas pelos



Departamento de Defesa

Uma vista aérea dos alojamentos temporários construídos para as vítimas em Banda Aceh, Indonésia (2005).

desastres têm o direito de viver com dignidade, essas normas abordam o abastecimento de água, higiene, saneamento, alimentação, abrigo e assuntos de saúde.⁹ No entanto, muitas das normas da Cruz Vermelha não eram observadas antes do desastre; por isso, os líderes da Força de Apoio Conjunto não se sentiram obrigados a empreender a reconstrução da infra-estrutura a longo prazo.

Um outro critério para a transição recomendou tomar conhecimento de um número pequeno de solicitações de assistência, pois um número reduzido pareceria indicar menor necessidade para assistência militar. O comandante da Força de Apoio Conjunto escolheu o número de solicitações de assistência, não os Padrões da Cruz Vermelha, como medida de eficácia. Ao estabelecer os princípios para direcionar a transição, ele afirmou que a presença militar diminuiria gradualmente quando as solicitações de assistência diminuíssem ou fossem passadas para as agências de ajuda humanitária. O debate entre as solicitações de assistência e no âmbito da esfera de atribuições proporciona uma importante lição aprendida: os estados-maiores devem evitar criar listas de tarefas extensivas para os projetos de ajuda humanitária, que resultariam na prolongação das missões. O fim das operações militares não significa o fim das



Uma mulher da Indonésia é levada para um helicóptero anti-submarino da Marinha dos EUA a fim de ser transportada para um centro médico, 2005.

pelas agências civis e depois pelos próprios países afetados. Exigiria uma análise das ações da Força de Apoio Conjunto, o que ela poderia deixar de fazer e o custo de cada ação. Uma decisão tomada pela nação afetada, pelo Gabinete de Socorro para Desastres do Departamento de Estado dos EUA ou pelo Departamento de Defesa dos EUA para cessar as operações militares era certamente a decisão final.

Um Desafio Inigualável

operações de ajuda humanitária; apenas significa que os civis têm o controle.

Baseado nas diretrizes do seu comandante, a Força de Apoio Conjunto 536 encerraria as operações de apoio ao esforço de assistência humanitária quando :

- a nação afetada o solicitasse;
- o Gabinete de Socorro para Desastres do Departamento de Estado dos EUA informasse à Força de Apoio Conjunto que poderia administrar as operações de assistência humanitária sem auxílio militar; ou
- o quartel-general superior determinasse.

Nada foi mencionado sobre as condições de vida pós-desastre nas três nações. A operação transformar-se-ia de um impulso inicial por parte das Forças Armadas em uma missão administrada

Desde o seu início a Operação *Unified Assistance* proporcionou um desafio inigualável para a Força de Apoio Conjunto 536 e outras unidades do Comando do Pacífico do Exército dos EUA. A Força de Apoio Combinado tinha que entender as relações especiais que existiam entre ela e as nações participantes para sincronizar e maximizar os esforços de assistência humanitária. Isso foi conseguido possibilitando alavancar o conhecimento e a experiência dos trabalhadores da Comunidade de Assistência Humanitária e das nações participantes no seu plano de transição. No final, o entendimento das perspectivas do plano pelos civis e pelas outras nações tornou-se o fator-chave para a transição e o redobramento bem-sucedidos. **MR**

Referências

1. A Publicação Combinada (*Joint Publication — JP*) 3-07, *Joint Tactics, Techniques, and Procedures for Military Operations Other Than War* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office [GPO], 16 de junho de 1995), p. III-5.
2. Refiro-me às outras nações que prestaram apoio militar na Operação *Unified Assistance* como nações participantes.
3. A *JP* 3-07.6, *Joint Tactics, Techniques and Procedures for Foreign Humanitarian Assistance* (Washington, DC: GPO, 15 de agosto de 2001), p. III-2.
4. A *JP* 3-57, *Doctrine for Joint Civil Affairs* (Washington, DC: GPO, 21 de junho de 1995), p. 3-57.
5. A *JP* 3-07.6, p. IV-8.
6. *Ibid*, p. IV-22, parágrafo 23a.
7. A *JP* 3-07.6, p. IV-23.
8. *Ibid*, p. IV-24.
9. *The Sphere Project: Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response*, Sphere Project (Oxford, Reino Unido: Oxfam Publishing, 2004).